

GIRARDEL



Groupement Interdisciplinaire de Recherche
pour l'appui à la planification Régionale et au Développement Local

Université Gaston Berger Saint-Louis (U. G. B)

BP : 234 Saint-Louis Sénégal

Tel : (221) 961 23 56

Poste 17 85

Fax : (221) 961 18 84

Email : girardel@ugb.sn

FORUM SOUS-REGIONAL DU GRDR¹

**DEVELOPPEMENT LOCAL :
Migration, Citoyenneté, Développement
Bassin du Fleuve Sénégal
Saint-Louis, 13, 14, 15, 16 décembre 2006**

*Quelques enseignements de l'expérience du GIRARDEL pour comprendre le
concept « développement local »*

Par
Géraud Magrin
Sérigne Modou Fall
Sidy Mohammed Seck
Géographes, U.G.B. / GIRARDEL

¹ GRDR : Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural.

Introduction

Le Groupe interdisciplinaire de Recherche pour l'Appui à la planification régionale et au développement local (GIRARDEL) est une initiative à travers laquelle l'Université rend plus visible, au-delà de ses missions traditionnelles, sa contribution au développement des sociétés de son environnement proche. Créé en 1999, il s'est fixé entre autres objectifs d'assister les collectivités décentralisées dans leurs actions de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du développement local, par la production de connaissances et d'outils, à travers une approche interdisciplinaire et un partenariat inter-institutionnel. Cela traduit les intérêts scientifiques ainsi que la posture que le groupe ambitionne d'occuper dans le processus de mise en place d'un cadre d'échanges entre la Recherche et le Développement.

L'intérêt scientifique du programme que le GIRARDEL met en œuvre réside dans le renouvellement des méthodes et outils d'appui à la gestion décentralisée du territoire et de ses ressources, dans une perspective de faire jouer à la démarche d'appui son véritable rôle qui est celui d'accompagner le processus itératif et continu de prise de décision (Weber 1996).

Dans la présente communication, nous examinerons i) le contexte de dissémination et de tentatives de mise en œuvre du concept « développement local » ; ii) la démarche du groupe pour réaliser l'objectif rappelé en supra ; iii) l'analyse du concept et de ses implications.

Contexte

Les recherches effectuées par le GIRARDEL découlent d'une demande formulée par certaines collectivités locales du delta et de la moyenne vallée du fleuve Sénégal, préoccupées par la réalisation de leur mission : promouvoir le développement économique et social au profit des populations à l'échelle locale.

La décentralisation constitue le fondement politique, juridique et institutionnel sur lequel repose cette mission dévolue aux collectivités locales. Au Sénégal, la régionalisation qui marque la dernière étape de la réforme administrative et territoriale a procédé au transfert, vers les collectivités locales, de neuf compétences relevant d'une part, des domaines socio-éducatif (santé, éducation, culture, jeunesse, famille) et d'autre part, de la gestion du territoire et de la planification du développement (domaines, environnement, urbanisme et aménagement du territoire, planification).

La décentralisation reconnaît à différents ordres de collectivité (Région, Communauté rurale, Commune) le pouvoir de négocier avec des partenaires, dans le cadre la coopération décentralisée, des conventions pour le financement des plans locaux de développement (PLD) et/ou des programmes sectoriels de développement.

Ces nouvelles orientations qui consacrent la rupture avec les approches en matière de développement fondées sur l'interventionnisme de l'Etat ont contribué au renouveau du local (Roche D., 2003) et à un usage inflationniste du concept (discours politiques, articles de presse, documents programmatiques, etc.) pour légitimer des intérêts qui ne sont pas toujours convergents.

Sans céder à l'effet de mode, les chercheurs du GIRARDEL ont considéré que clarifier le concept « développement local » aiderait les collectivités locales à éviter de s'engager dans un

projet ruineux consistant à vouloir construire un objet dont on ignore la forme et la substance.

Démarche méthodologique

L'appui que le GIRARDEL cherche à apporter aux collectivités locales repose sur une démarche qui s'appuie sur trois leviers :

- **définir une nouvelle posture du chercheur :**

Construire une collaboration durable entre la recherche, le développement et les collectivités locales, exige une nouvelle posture du chercheur. Celui-ci n'a en effet aucune légitimité pour indiquer à des élus ou des techniciens la voie à suivre pour réaliser leur mission. Dans le cadre d'une telle collaboration, le chercheur n'est pas le producteur exclusif des connaissances mais par son action et son génie il doit contribuer à la création de conditions favorables à la gestation des connaissances scientifiques et à la valorisation des savoirs et des savoirs faire locaux. Au regard de ces considérations, l'intervention du GIRARDEL se veut une démarche d'accompagnement en rupture avec les approches descendantes traditionnelles. Elle s'efforce d'éviter les ambiguïtés de certaines approches dites « participatives » (d'Aquino P. 2002). Elle repose sur la concertation permanente entre chercheurs, élus locaux et techniciens en charge des programmes de développement.

- **mobiliser le potentiel de recherche de l'Université Gaston BERGER**

Le GIRARDEL a opté pour la rupture avec le cloisonnement disciplinaire. Il a cherché et réussi avec plus ou moins de réussite, à mobiliser, autour de la problématique du développement local, des géographes, des sociologues, des juristes, des informaticiens, des mathématiciens modélistes, etc. Cette approche qui suscite un grand intérêt auprès des enseignants de l'UGB, favorisé les échanges entre disciplines, l'inter formation entre des spécialités différentes et la prise en charge collective de problèmes complexe. Elle ne se fait pas cependant sans difficultés et nécessite des efforts permanents sur soi et sur autrui, pour dépasser d'une part, les perspectives disciplinaires et surmonter d'autre part, les velléités hégémoniques d'une discipline sur l'autre.

- **Construire un partenariat inter-institutionnel solide et durable**

S'appuyant sur le premier noyau de partenaires (SAED, ISRA, CIRAD, UGB) mis en place dans le cadre du POAS de Ross-Béthio, Le GIRARDEL a élargi le cadre partenarial aux autres collectivités locales du delta et de la moyenne vallée ainsi qu'à la plupart des institutions intervenant dans le Développement (ANCAR, CIFA, ASESCAW, etc.). L'originalité de ce partenariat réside dans la volonté d'associer les bénéficiaires à la production de connaissances et de faciliter le dialogue et les échanges entre acteurs à la quête d'un même résultat, le développement des communautés de base. Ce partenariat a pu se développer grâce à une démarche transparente de co-construction de programmes concrets de recherche visant à trouver des réponses aux problèmes que rencontrent les collectivités locales et organisations de producteurs.

Tout en contribuant à apporter des réponses aux questions que se posent les partenaires des collectivités locales et du développement, ces programmes fournissent aux enseignants de l'université et à leurs étudiants un cadre intégrateur entre les activités de formation et de recherche, en prise avec les problèmes actuels du développement.

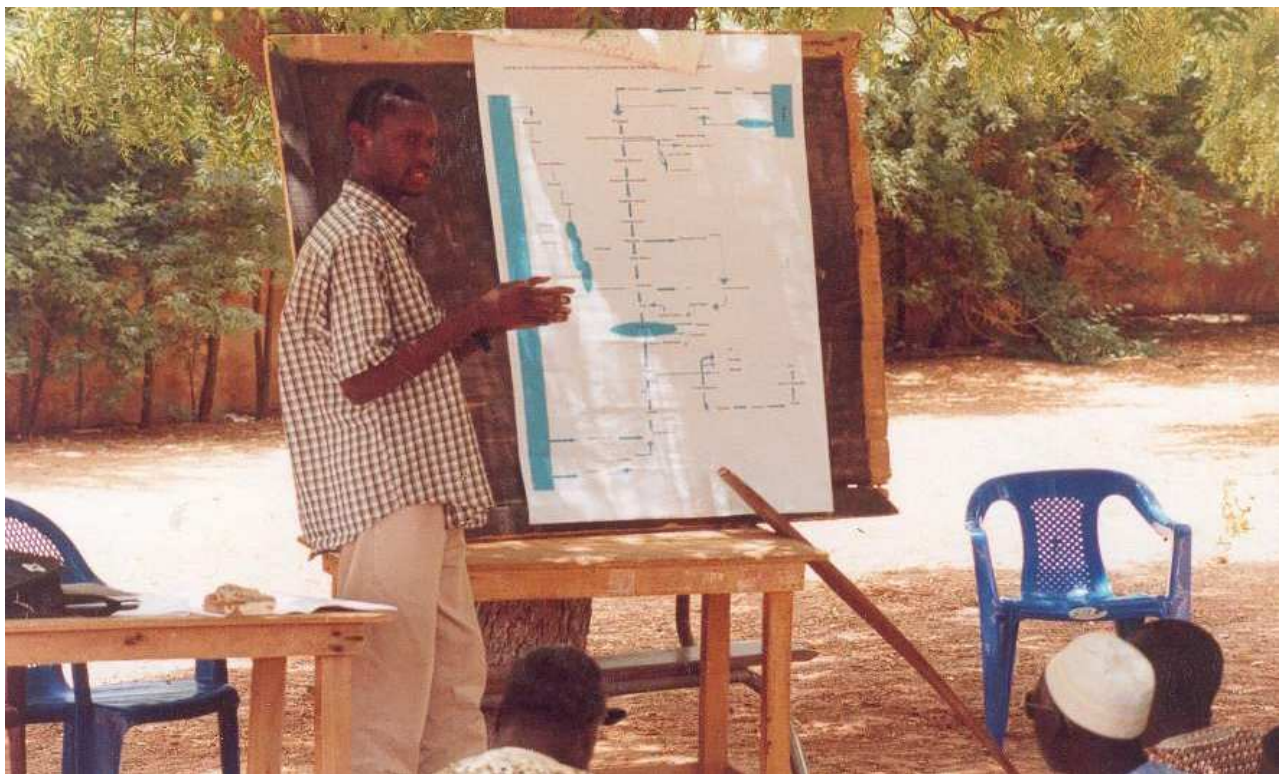


Photo 1. Restitution de résultats de recherche en milieu rural



Photo 2. Une séance de travail entre les populations et les chercheurs du GIRARDEL

- **Mettre en place un mécanisme pour organiser les échanges entre la Recherche et le Développement**

Pour traduire cette vision, il a été institué à l'UGB un séminaire permanent dénommé *Les Mercredis de GIRARDEL*. Ce séminaire réunit périodiquement les acteurs de la recherche, du développement et des représentants des populations (élus, dirigeants d'organisations de producteurs) pour échanger d'égal à égal sur une problématique du développement, avec comme unique enjeu, la possibilité de mieux comprendre la complexité des problèmes et des situations dans lesquelles évolue chacun des participants. Les débats très riches de cette tribune alimentent une publication baptisée *Les Cahiers de GIRARDEL* dont le premier numéro d'ailleurs rend compte des premiers échanges relatifs au concept de développement local.



S'entendre sur le concept et ses implications

Le développement local est aujourd'hui en Afrique un mot clé du dictionnaire du développement². Ce terme participe parfois de l'analyse des dynamiques économiques et sociales. Mais il procède plus souvent de l'injonction, du slogan : le développement local comme objectif, outils et stratégie des politiques de développement. Au Sénégal, il intègre le nom d'un nombre croissant d'institutions : projets de développement (PADDEL, ADEL, PSIDEL, bientôt PNDL³), services déconcentrés de l'Etat (les CERP sont devenus les CADL⁴), et jusqu'aux centres de recherche comme GIRARDEL. Très souvent, il est associé à la décentralisation. Mais son succès est tel que son sens a fini par se diluer. A force de mettre le développement local à toutes les sauces, on ne sait plus très bien de quoi il relève.

Au Sénégal, le développement local pâtit cependant d'une grande absence : le développement. Du moins si l'on entend celui-ci comme l'essor d'activités productives créatrices de richesses sans lesquelles tout espoir de redistribution et de mieux-être collectif serait vain. Tout se passe comme si le développement local se résumait à des processus d'organisation d'acteurs divers intervenants dans un milieu donné, souvent pour la construction et la gestion d'infrastructures de base. L'implication des bénéficiaires pour l'amélioration des services et équipements sociaux de base se rapproche alors beaucoup des objectifs de la décentralisation. Si la dimension productive est visée dans les projets dits de développement local, ce n'est guère qu'aux micro-échelles les plus souvent identifiées par la lutte contre la pauvreté : le micro-crédit finance des micro-activités pour un micro-développement, ou, pour mieux dire, pour permettre des activités de survie certes indispensables aux plus démunis, mais sans grandes perspectives.

Cette compréhension à la fois extensive et peu ambitieuse du développement local tourne le dos aux réalités dont la description a, en Europe, abouti à la naissance du concept. Le développement local au Sud porterait au contraire le fardeau d'un double péché originel : son caractère importé, auquel s'ajoute le financement extérieur des actions menées en son nom, alors que l'endogénéité semble constituer la caractéristique la plus fédératrice des processus identifiés au Nord, avec la dimension productive.

Dans ces conditions, est-il scientifiquement correct de parler de développement local dans le contexte des Pays les moins avancés, où les acteurs locaux sont peu articulés, fortement dominés par des logiques exogènes (au plan conceptuel, politique, financier) et où l'on ne constate guère d'émergence productive significative ? Le développement local est-il un concept stimulant pour la recherche et le développement, ou bien a-t-il perdu en se galvaudant tout son potentiel de fertilité ? Le développement local au Sénégal n'est-il qu'une chimère, qui ne renverrait qu'à une réalité fantôme ?

Il s'agit ici de mesurer la distance entre les différentes acceptions du développement local et les réalités qui s'abritent sous son nom. On commencera par rappeler les différentes définitions courantes du développement local, à travers leur contexte de naissance et leurs

² On entend par là l'ensemble des opérations menées en faveur ou au nom du développement, les outils et les institutions qu'elles mobilisent, et les corpus théoriques sur lesquels elles s'appuient.

³ Projet d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDEL). Programme national d'appui au développement local (PNDL). Association pour le Développement d'une Dynamique de l'Emploi Local (ADDEL) Programme de Soutien aux initiatives de développement Local (PSIDEL)

⁴ Centres d'expansion rurale polyvalent (CERP). Centres d'appui au développement local (CADL).

relations avec le contexte de décentralisation ; puis, on analysera leurs modalités d'importation dans le contexte sénégalais, les ambiguïtés qu'elles posent, pour finir par s'interroger sur ce que pourrait être un processus de développement local au Sénégal.

- **Le développement local : un concept (trop) riche**

Une des difficultés posées par la notion de développement local vient de son apparente simplicité, mais aussi de sa proximité avec d'autres concepts. Avant de définir ce qu'est le développement local, il serait judicieux de rappeler ce qu'il n'est pas.

Il est souvent confondu avec le développement⁵ observé quelque part. Or, tout phénomène de développement est localisé dans l'espace. Les Grands domaines du Sénégal (GDS) implantent des cultures sous serre modernes près de Saint Louis en 2004, créent 2.000 emplois, produisent des tomates cerises, de la valeur ajoutée, des impôts pour l'Etat et des infrastructures sociales (écoles, dispensaires) pour les villageois environnants. Elles contribuent ainsi à une dynamique de développement⁶. Celle-ci s'inscrit dans un espace local, où elle a des retombées positives. Mais ce n'est pas du développement local.

Le concept de développement émerge dans les années 1950, avec la prise de conscience des grandes inégalités de richesse dans le monde. Dans les années 1960, il prend une dimension plus qualitative. Les notions de développement autocentré, endogène, intégré, se retrouveront plus tard dans une certaine mesure à travers le concept de développement local (Lévy et al 2003 : 252). Dans les années 1970 apparaît la notion de local, opposée d'abord à l'échelon national, avant l'avènement du global. Le sens actuel du développement local remonte aux années 1980. Dans les pays du Nord, des situations de crise urbaines ou rurales localisées se multiplient. On réalise que la densité des relations entre les acteurs locaux (élus, entreprises, associations, syndicats, etc.) peut jouer un rôle dans la compétitivité des territoires⁷ (Lévy et al 2003 : 252), les synergies étant parfois renforcées par ces contextes de crise.

Le concept de développement local va alors naître d'observations menées sur deux types de dynamiques géographiques, qui conduisent finalement à une signification voisine. La première est la mise en évidence des systèmes productifs localisés (ou clusters) dans la « troisième Italie ». Les dynamiques économiques n'y relèvent pas des outils d'analyse classiques en termes de dotation en facteurs de production. L'efficacité économique de certaines régions de l'Italie centrale s'explique en revanche par le jeu de la proximité entre acteurs, des relations sociales traditionnelles, de la flexibilité, qui permet une ouverture à l'innovation et au monde. La seconde renvoie à l'émergence du local et des « pays » dans certains milieux ruraux français (Causse Méjean, Larzac, etc.), où sont mises en évidence des capacités de mobilisation des acteurs locaux en réaction aux crises qui les affectent, qui débouchent sur une valorisation du territoire.

⁵ Parmi les nombreuses définitions existantes du développement, on pourrait retenir que le développement, c'est l'augmentation des choix donnés aux individus : ce qui suppose de vivre en bonne santé, d'avoir accès à l'éducation, de disposer d'un revenu permettant de couvrir davantage que les besoins essentiels et d'une liberté politique et de conscience.

⁶ Que l'on pourrait certes discuter : l'investissement est exogène, les bénéfices aussi. Les effets de diffusion d'une telle production agro-industrielle *off shore* sur l'économie nationale sont faibles.

⁷ Espace géré par un pouvoir, éventuellement délimité, support d'un sentiment d'appartenance.

Nombre de définitions du développement local ont depuis été proposées. Selon le principal théoricien français du développement local, Bernard Pecqueur (voir Pecqueur 1989, 1993), celui-ci désigne des « dynamiques endogènes de développement économique observées sur des territoires ». Cela suppose des « changements significatifs dans l'organisation de la production locale et une voie originale d'industrialisation » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2004, Mac Cormick 2003). Pour l'Organisation internationale du travail (OIT), il s'agit d'un processus participatif avec collaboration d'acteurs publics et privés d'un territoire, pour la définition et la réalisation d'une stratégie de valorisation des avantages comparatifs locaux, avec comme objectifs d'augmenter l'emploi digne et de stimuler l'économie (Bin et al 2005 : 7). Le récent *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* le retient comme une « Dynamique multidimensionnelle et multiactorielle au sein d'une société locale consistant en la construction et la réalisation d'un projet de développement autocentré et endogène de cette société » (Lévy et al 2003 : 251). Pour un chercheur africaniste comme A. Piveteau, « le développement local combine une mobilisation d'acteurs locaux ancrés dans une même réalité socio-spatiale, une valorisation de ressources locales et une émergence productive » (Piveteau 2005 : 73). Un praticien du développement local au Sénégal considère que « le développement local est une dynamique économique, sociale et culturelle impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné » (Roche 2003 : 76). A GIRARDEL, on entend par développement local une « mobilisation endogène d'acteurs locaux en vue de la réalisation d'un projet inscrit dans un territoire, permettant d'y vivre mieux ». Derrière la diversité des théories et des idéologies, on trouve toujours l'idée que le développement local oppose sa souplesse à la rigidité de l'aménagement centralisé. Il propose une stratégie de valorisation et de diversification des activités sur un territoire donné à partir de la mobilisation des ressources et des énergies (Lévy 2003 : 253).

Finalement, cinq mots clés sont contenus dans la plupart des définitions : acteurs locaux, mobilisation, projet, territoire (support d'une référence identitaire), endogénéité. L'émergence productive est importante presque partout, plus ou moins explicitement. Le développement local correspondrait ainsi au processus de valorisation des ressources spécifiques des territoires (Leloup et al 2004 : 10).

Le développement local ainsi compris n'est guère éloigné d'autres concepts également très en cour. La gouvernance locale, ou territoriale, serait la coordination entre acteurs locaux pour valoriser des ressources spécifiques et créer un avantage comparatif territorial (Leloup et al 2004 : 11-12). Hormis l'accent sur la coordination, on est très proche du développement local. De même, Pecqueur, lorsqu'il définit le territoire non comme un morceau d'espace mais comme une dynamique de coordination d'acteurs pour résoudre un problème productif ou réaliser un projet de développement collectif (Leloup et al 2004 : 9), semble vouloir l'englober dans le concept qu'il avait initialement contribué à forger. Enfin, l'omniprésent développement durable n'est pas si éloigné du développement local : il conjugue aussi l'économique, le social, le politique et l'environnementale, mais se situe à un autre niveau, peut-être intermédiaire, entre local et global.

• Les systèmes productifs localisés : des clusters aux SIAL

Les systèmes productifs localisés (SPL) méritent une place particulière dans l'étude du développement local vu de l'Afrique. Ils sont en effet en grande partie à l'origine du concept de développement local. Or, ce qui les caractérise le plus – la dimension productive – est absent des processus placés sous le sceau du développement local en Afrique.

Les districts industriels étudiés par Alfred Marshall ont été redécouverts au plan scientifique dans les années 1980, avec l'invention de la notion de développement local. Systèmes productifs locaux ou clusters désignent des groupes d'entreprises géographiquement proches qui mènent des activités similaires, dont l'efficacité est renforcée par la cohésion sociale au sein du territoire (Leloup et al 2004 : 2). Le territoire apparaît alors comme une composante permanente du développement, conçu comme processus économique, technique et social (Leloup et al 2004 : 13).

Le dynamisme des districts industriels observés dans les années 1960-70 est ainsi basé sur l'existence d'un grand nombre de PME-PMI spécialisées, avec des productions variées et spécialisées à la fois, organisées selon un principe de flexibilité, et ayant entre elles des relations de coopération - concurrence. Il s'y ajoute l'existence de ressources collectives comme des institutions locales liées entre elles (collectivités locales notamment), des organismes de formation, des organisations de producteurs, résultat d'une histoire commune porteuse de cohésion sociale. Le système productif localisé ainsi conçu produit des ressources spécifiques : des normes, règles, savoirs partagés, une image du territoire. Ces biens publics locaux bénéficient alors à l'ensemble des habitants du territoire (Requier-Desjardin 2001 : 199-201).

Un certain nombre de SPL ont été identifiés et étudiés dans des pays du Sud. La vallée du Sinos au Brésil (Azevedo 1997), spécialisée dans l'industrie de la chaussure, a mérité le terme de cluster sous l'angle de la concentration géographique des activités et des liens de sous-traitance (Requier-Desjardin 2001 : 202). Des systèmes agro-alimentaires localisés (SYAL) ont été également étudiés, notamment en Amérique latine. Ils montrent de la même façon l'existence de ressources collectives inscrites dans des territoires : les savoir faire, les relations inter-entreprises permettant des innovations et des transferts de technologie contribuent au développement d'image territoriale, valorisée par certains produits (Requier-Desjardins 2001 : 203).

Des clusters ont été également identifiés et étudiés en Afrique, notamment en Afrique de l'Est et du Sud (Mac Cormick 2003). Leur développement apparaît néanmoins entravé par des contraintes spécifiques : les dysfonctionnements de l'Etat (clientélisme, manque d'infrastructures), le manque de structures d'appui professionnelles, d'un environnement financier favorable, de qualification technique et en matière de gestion (Leloup et al 2004 : 15). L'efficacité des circuits commerciaux informels facilite les importations au détriment des activités productives locales. Outre le manque à gagner fiscal qu'il impose à l'Etat, le commerce informel échappe largement à son pouvoir de coordination.

• **Décentralisation et développement local : un couple à problème**

Il existe un présupposé fréquent en Afrique : la décentralisation favorise le développement local. Ce postulat est rarement questionné. L'analyse révèle autant de complémentarités que de contradictions entre les deux.

Articulation et complémentarités

Les deux processus présentent bien certaines articulations. Ils mobilisent tous deux la notion de proximité. De même, ils accordent une large place à des dynamiques institutionnelles associant acteurs locaux publics, privés et société civile. Les actifs territoriaux dont il a été

question plus haut sont des biens publics dont la production est forcément décentralisée (Requier-Desjardin 2001 : 199, 204).

Les collectivités locales ont effectivement un rôle important à jouer en matière de gouvernance territoriale, tant en terme de coordination horizontale (entre les divers projets des acteurs locaux) que de coordination verticale (avec les interventions de l'Etat, des bailleurs de fonds, des institutions sous-régionales, etc.). Leur action est en principe favorable à l'émergence d'une gouvernance territoriale (Leloup et al 2004 : 7), elle-même favorable au développement local.

De plus, la décentralisation est facilitée quand il existe déjà des dynamiques économiques localisées (Requier-Desjardin 2001 : 206) : la présence d'acteurs organisés et de gisements fiscaux constituent des éléments favorables à l'action des nouveaux pouvoirs locaux. Inversement, une décentralisation réussie implique une gestion participative favorable au développement local. Les collectivités locales jouent alors un rôle de catalyseur en faveur de la valorisation des potentialités des territoires.

Contradictions et difficultés

Un certain nombre de réalités, notamment au Sénégal, soulignent au contraire les difficultés d'articulation entre décentralisation et développement local. Dans la conception en vigueur au Sénégal, la décentralisation est plutôt descendante : des compétences sont progressivement transférées par l'Etat central à des collectivités locales décentralisées. L'Etat reste maître de prolonger ou d'interrompre le processus⁸. Cette décentralisation descendante s'oppose à un développement local en principe ascendant. Des récents travaux montrent l'ampleur des résistances à une redistribution des pouvoirs de l'Etat en faveur du local, que ce soit au bénéfice des collectivités locales ou des autres acteurs locaux (D'Aquino 2002). En termes politiques toujours, la conception électorale de la décentralisation en vigueur au Sénégal suppose un droit d'opposition et l'établissement de lignes de clivages autour des projets concurrents. Or, la participation et le consensus, affichés comme méthode et objectifs des processus de développement local, semblent en contradiction avec cette exigence (Le Meur 2001 : 78). La question du territoire du développement local n'est pas non plus sans poser problème. S'il s'inscrit dans un territoire à forte identité, celui-ci ne recoupe pas nécessairement les contours politiques dessinés par la décentralisation : l'ASESCAW (Amicale sportive et culturelle des agriculteurs du Waalo), une des principales organisations de la société civile de la vallée du Sénégal, basée à Ross Béthio, étend son influence sur une demie douzaine de collectivités locales du Delta du fleuve Sénégal. De même, l'UJAK (Union des Jeunes Agriculteurs de Koyli wirnde) intervient dans tout le département de Podor, qui n'est pas une collectivité locale.

Enfin, la décentralisation vise en principe l'amélioration de la fourniture des biens et services publics de base à tous. Le développement local, comme tout développement, suppose des hétérogénéités. Il naît de phénomènes différenciés, inégaux, qu'il contribue à rendre plus visibles. L'essor de certains territoires peut contribuer à en marginaliser d'autres (Requier-Desjardin 2001 : 207). Tous les territoires, notamment ruraux, ne peuvent pas bénéficier des dynamiques productives comparables. Or, le développement local incantatoire serti dans

⁸ La littérature grise consacrée à la question ou les écrits des étudiants font souvent état du caractère irréversible de la décentralisation. L'épisode des « délégations spéciales », durant lequel l'Etat a suspendu les collectivités locales pour les remplacer par des délégations de fonctionnaires, dans l'attente des élections locales de 2002, montre à quel point il entend rester maître du jeu.

l'idéologie développementaliste dominante aujourd'hui en Afrique est présenté comme une nécessité ubiquiste.

- **Décentralisation, économie et développement local : les ambiguïtés sénégalaises**

Le contexte d'importation

En Afrique, le développement local est fils de la crise de l'Etat. Après l'Etat développeur des années 1950-60, l'Etat fantoche des années 1970, l'Etat modeste et libéral qui se cherche depuis les années 1980 (Petitville 1998), il s'agit de remplir le vide laissé par le reflux étatique. Le développement local apparaît ainsi comme un produit des plans d'ajustement structurel, participant de la décentralisation de la rente du développement qui s'amorce dans les années 1980. Son introduction est très liée à la mise en place de la décentralisation, elle-même caractérisée par une très forte influence extérieure, tant en termes de modèles institutionnels que de financements (Le Meur 2001 : 82).

Le développement local devient un mot clé du monde du développement au milieu des années 1990. Toutes les organisations internationales (Banque mondiale, PNUD⁹, OIT, FAO¹⁰, Union européenne, et toutes les ONG) en ont leur lecture, leur utilisation (Bin et al 2005 : 2). L'intérêt du concept est reconnu officiellement à l'assemblée des Nations Unies de Genève en l'an 2000. Pour certaines organisations comme l'OIT ou l'OCDE, la dimension productive est essentielle, et les entreprises les acteurs centraux du développement local. D'autres vont s'approprier le concept sous un sens modifié proche de la gouvernance locale, du développement par le bas et de la décentralisation, comme le PNUD ou la FAO (Bin et al 2005 : 9). De nombreux projets post conflits s'en inspirent, au Nord comme au Sud (Amérique centrale, Yougoslavie, Afrique du Sud, mais aussi dans des PMA¹¹ comme le Cambodge, le Mozambique, l'Angola). Le développement local est alors conçu comme instrument de lutte contre la pauvreté qui associe fourniture de services, appui aux micro-entreprises et au micro-crédit (Bin et al 2005 : 7). Pour la Banque mondiale, les expressions de développement économique local (*Local Economic Development*) ou de développement local (*Local Development*) sont indifféremment employées, et liées aux concepts clé du moment : lutte contre la pauvreté, création d'infrastructure, CDD (*Community Driven Development*), développement urbain, social, etc. (Bin et al 2005 : 10). Dans la conception anglo-saxonne d'une démocratie plus participative que représentative, le développement local apparaît comme une figure idéale de la décentralisation.

De même que pour la décentralisation, l'influence française a joué un grand rôle dans l'introduction du concept de développement local en Afrique. Au-delà de ses dimensions théoriques (Pecqueur 1989), le développement local y connaissait un cheminement fructueux. Après les réponses spontanées des acteurs locaux de territoires en crise, on assista en France dans les années 1980-90 à une institutionnalisation de ces dynamiques dans le cadre de la décentralisation et des politiques d'aménagement du territoire (Bin et al 2005 : 11). Les lois Pasqua et Voynet, à travers la promotion des « pays », érigent le développement local à la fois en objectif et en moyen de la décentralisation (Bin et al 2005 : 20). Les projets de développement mis en place au même moment en Afrique s'en inspirent.

⁹ Programme des nations unies pour le développement.

¹⁰ Food and agriculture organisation.

¹¹ Pays les moins avancés.

Au Sénégal, l'idée d'un développement par le bas avait ses partisans au moment de l'indépendance, notamment chez le premier ministre (1958-1962) Mamadou Dia (Diop, Diouf 2002 : 41-42). Mais elle ne s'est épanouie que dans le contexte de la crise des Etats, avec les années 1980. Si le pays connaît une croissance relativement élevée depuis la dévaluation, de l'ordre de 5-6% par an, celle-ci ne suffit pas à réduire la pauvreté et à déboucher sur des dynamiques visibles de développement. De 2001 à 2005, le Sénégal est même passé du 145^e au 159^e rang du classement mondial du développement humain du PNUD. Cette croissance sans développement encourage l'Etat à faire jouer les logiques de décharge (Piveteau 2005 : 80) : s'il n'est pas capable de jouer le rôle qu'on attend de lui face à des pressions sociales croissantes, déplacer les attentes sur les niveaux locaux lui fournit une issue. De même, alors que dans le discours du développement des agences d'aide et des ONG l'Afrique est souvent perçue comme essentiellement communautaire, le cercle vicieux du sous-développement s'exprime en grande partie par l'incapacité à construire un mieux-être collectif dans le cadre de l'Etat moderne. Dans le contexte post ajustement, le développement local semble permettre de dépasser cette aporie.

Finalement, tout se passe comme si le concept de développement local au Nord et au Sud dessinait des trajectoires symétriques, en une arabesque ambiguë. Au Nord préexistent des dynamiques spontanées, qui sont « découvertes » par les scientifiques, puis institutionnalisées. Au Sud, l'institutionnalisation vient la première, par le canal de l'aide. Elle est encouragée par les exhortations du monde du développement (Etat, ONG, projets), les auscultations de chercheurs parfois schizophrènes, que leur fréquent statut de consultants détourne d'un esprit critique scientifique. Les dynamiques peinent à entrer dans le moule du concept initial, qui se galvaude à force d'être semé à tous vents.

Limites et dérives

Difficultés du développement local

Au Sénégal, les articulations peinent à s'établir entre les dynamiques locales endogènes, qu'elles soient productives ou non, et les logiques institutionnelles à l'œuvre à travers la décentralisation. Il existe maints exemples de mobilisations endogènes au Sénégal. Elles sont parfois explicitement inscrites dans une perspective territoriale (association du Fouta, de Casamance, mouvement du *set setal* dans les années 1980¹²), et plus souvent sociales ou culturelles que productives. Ou bien elles s'organisent autour de la trame du réseau des confréries religieuses. Dans ce cas, elles peuvent être étroitement liées à des projets économiques. Mais la forme pyramidale hiérarchisée du système de solidarité confrérique offre un cadre trop particulier pour une lecture en terme de développement local. De manière plus générale, la sphère institutionnelle représentée par les collectivités locales, l'Etat et ses projets s'avère mal articulée à la sphère privée, surtout lorsqu'il s'agit de producteurs individuels ou d'opérateurs économiques dotés de moyens importants (commerçants, transporteurs, etc.).

Dans ce contexte, les nombreuses opérations menées au nom du développement local posent maints problèmes et questions. La multiplication des instances de la participation produit une profusion institutionnelle dans des arènes déjà bien encombrées (Le Meur 2001 : 82), alors que les coordinations de niveau supra-local fonctionnent mal (la région est pour le moment au

¹² Mouvement spontané par lequel les jeunes réagissent à la dégradation environnementale de leur cadre de vie dans les villes, en mettant en place un système de nettoyage, d'embellissement et de décoration du paysage urbain.

Sénégal l'échelon le plus incertain de la décentralisation). Cette inflation participative pose des questions importantes en termes de représentation légitime, et donc de légitimité du contrôle des flux financiers internes et externes (Le Meur 2001 : 83). En outre, le développement local aidé, comme la décentralisation aidée, se heurte aux mentalités des agents de l'Etat, des agents de développement et des ruraux eux-mêmes (D'Aquino 2002). Les programmes d'appui aux PME-PMI au Sénégal sont inscrits dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Ils consistent souvent en des activités d'appui conseil et en la facilitation d'accès au financement par le crédit. Mais ils portent le plus souvent sur de petites entreprises informelles dont les potentiels de gain de productivité sont limités (Piveteau 2005 : 82).

Finalement, comme les acteurs jouent rarement le jeu que les bailleurs voudraient leur voir jouer, ils bénéficient de nombreuses formations, qui absorbent une part conséquente des programmes d'appui au développement local. Celles-ci sont en effet conçues par des bailleurs impatientes d'assister à l'avènement du développement local comme le moyen de résoudre cette distorsion entre comportement réel et comportement souhaité des acteurs. L'évaluation de leur impact reste à faire.

Enfin, la faiblesse des ressources locales est bien connue. La concentration des gisements fiscaux à Dakar et les réticences fiscales des citoyens – reflet d'une méfiance envers l'Etat et de la prégnance des liens sociaux réticulaires – laissent aux collectivités locales une marge financière trop limitée pour animer des processus de développement local. Leurs ressources sont exogènes : elles viennent de l'Etat et de l'aide. L'absence de possibilité d'emprunt en leur faveur peut être interprétée comme signe d'un pessimisme contradictoire avec le lyrisme déployé autour du développement local. Car l'emprunt est aussi un pari sur la croissance à venir (Piveteau 2005 : 85). L'interdire, c'est douter des objectifs dont on a fait les slogans quotidiens du développement. Faute de ressources propres, le rôle des collectivités locales est très souvent limité à l'identification des besoins et à la programmation des investissements locaux (Piveteau 2005 : 86). Or, il ne suffit évidemment pas d'organiser des usagers pour recevoir des financements extérieurs permettant de construire écoles, cases de santé et forages pour faire du développement local.

Exogénéité

C'est là peut-être le péché mortel du développement local africain. Il semble toujours exogène : désiré, appuyé, financé voire décrété par les bailleurs (organisations internationales, ONG, coopérations décentralisées, etc.) et les services de l'Etat qu'ils appuient. Point de développement local qui soit local, ou autonome. Or, le développement local devrait, comme son nom l'indique, procéder de logiques de développement de ressources locales, valorisant des spécificités locales. A cette nécessaire expression de particularisme, les interventions extérieures opposent au contraire leurs approches homogénéisantes. A partir parfois d'une expérience localement réussie, la Banque mondiale met en place un dispositif d'appui au développement local dans un pays entier, avant de le reproduire dans les pays voisins, à condition qu'il n'ait pas causé de dégâts trop évidents. Au Sénégal, tous les grands bailleurs ont aujourd'hui leur projet d'appui à la décentralisation et au développement local (PNDL, PSIDEL, ADDEL...). Ils s'articulent presque toujours autour des deux mêmes volets : le renforcement institutionnel (formations aux élus, planification participative) et l'amélioration des services et infrastructures de base.

L'ambiguïté déjà évoquée du choix de l'interlocuteur légitime renvoie largement à l'identité du bailleur. Doit-on passer par la collectivité locale ou par l'organisation de base ? Interpréter

la décentralisation comme le renforcement d'une démocratie élective ou participative ? (voir Bin et al 2005 : 16 ; ou d'Aquino 2002). Les ONG sont clairement dans le camp de la participation à la base. Elles entendent passer par les organisations d'acteurs et non par les choix prioritaires des institutions locales élues. Mais des opérations localistes aidées ne suffisent pas à produire du développement local (Piveteau 2005 : 72). Les projets de la coopération française sont plus soucieux d'une démarche institutionnelle. Le clivage traverse parfois un même bailleur. Jusqu'en 2005, la Banque mondiale a financé deux programmes parallèles, expression de la cohabitation au sein de l'institution des deux conceptions de l'aide au développement décentralisé. Le Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) adoptait une démarche institutionnelle : aide à la planification locale et financement des choix retenus par les communautés rurales. L'AFDS (Agence du fonds pour le développement social) déclinait au Sénégal le modèle des CDD. Elle appuyait au contraire des micro-réalisations décidées à l'échelle des communautés de base (sic) au niveau du village, du quartier ou de l'organisation de producteurs. Cette double action, conjuguée aux moyens considérables d'intervention de la Banque, a rapidement créé des tensions au niveau local, au point d'amener l'institution à revoir l'architecture de son intervention. En 2006, PNIR et AFDS fusionnent dans le PNDL.

Quoi qu'il en soit, cette indécision de l'aide au développement local a pour principal effet d'attiser la concurrence pour la captation des ressources extérieures entre collectivités locales et acteurs de la société civile. A Saint Louis par exemple, cette compétition gagne même les institutions publiques entre elles : comportements opportunistes et cloisonnement institutionnel (Piveteau 2005 : 89) tournent le dos aux dynamiques de développement local espérées. La décentralisation extravertie tétanise les synergies entre acteurs locaux qu'elle prétendait stimuler.

Au niveau local, la multiplication de plans (PLD, PIC, PRDI, POAS) exigés par les bailleurs, comme cadre planificateur prolongé par la décentralisation, est-elle favorable à l'amélioration de la performance attendue de plus de souplesse et de réactivité dans la production et la distribution de services (Piveteau 2005 : 83) ? De même, la multiplication des cadres locaux de concertation présente une grande ambiguïté. Elle s'inscrit souvent dans le sillage des interventions d'appui au développement local. Tout nouveau projet crée son cadre de concertation, exprimant de fait une méfiance envers la collectivité locale, jugée *a priori* incapable d'exercer cette fonction. De la même manière qu'au niveau central, les agences et projets contournent l'Etat qu'ils sont censés renforcer, on fait ainsi semblant de jouer le jeu de la décentralisation institutionnelle en mettant en place des arènes de participation qui ajoutent à la confusion sans ajouter à la démocratie - puisque ce sont les mêmes acteurs qui interviennent dans la plupart (Piveteau 2005 : 89).

Pour appuyer des logiques existantes de développement local, il conviendrait plutôt de « privilégier les acteurs plus que les infrastructures, les réseaux plus que les institutions » (Roche 2003 : 76). Car dans les institutions s'expriment des logiques de pouvoir, alors que le développement local suppose plutôt l'affirmation du rôle moteur de porteurs de projet. C'est semble-t-il plus souvent l'inverse qui se produit au Sénégal.

- **A propos des potentiels de développement économique local au Sénégal**

Au-delà d'une certaine littérature grise – que sa proximité avec le monde des ONG rend suspecte de partialité dans l'évaluation des dynamiques de développement local, et qui sans doute privilégie les scènes qui ont été objet de l'intervention d'un projet – il existe peu de

publications analysant des dynamiques productives localisées au Sénégal. Il ne faudrait sans doute pas retenir de ce qui précède qu'il n'existe aucun potentiel de développement local au Sénégal, entendu au sens de dynamiques locales organisées autour d'activités productives, en interaction avec un territoire spécifique. La dense imbrication des interventions menées au nom du développement dans le pays depuis presque un demi siècle n'empêche pas d'essayer d'évaluer la part d'autonomie manifestée par tel ou tel processus. Identifier et interpréter des dynamiques réunissant les ingrédients du développement local énoncés ci-dessus, sans y entrer par le biais des projets d'appui dont elles auraient éventuellement bénéficié pourrait constituer un champ de recherche fécond. Sans ignorer bien sûr ces projets. Trouver au Sénégal un champ vierge des interventions du développement serait aussi difficile que la quête de l'ethnologue à la recherche d'une ethnie préservée de toute influence extérieure.

On rencontre en maints endroits du Sénégal les ingrédients de systèmes productifs localisés. Les menuisiers et forgerons d'art de Soumbédioune, à Dakar, attirant artisanat d'aéroport et divers commerces liés à la décoration domestique, ont constitué une sorte de cluster. Comment est-il né ? De tels clusters peuvent-ils dépasser la mise à profit passive d'externalités d'agglomération pour dégager une capacité d'action collective qui permette aux différentes entreprises de franchir des étapes trop difficiles si elles sont seules (Requier-Desjardins 2001 : 202) ? Autrement dit, quels facteurs permettent de lire leur évolution ?

Kébémér a connu une dynamique sociale qui a abouti à la réalisation de nombreuses infrastructures. On a parlé de développement local (Niang T., 2004). Sans nier l'intérêt du processus en question, il semble cantonné au domaine de la gouvernance locale. Les liens de cette localité avec le président Wade induisent un biais qui limite quelque peu l'exemplarité de l'expérience. Non loin de là, la petite ville de Ngaye Mékhé présente en revanche un aspect très intéressant. La valorisation d'une situation géographique – un carrefour entre Saint Louis, Dakar et Touba – a vu à la fois une spécialisation et une diversification des activités : restauration routière, fabrication de sandales de cuir, vente de pagnes et broderies. Chaussures resto béthio. Quels processus ont abouti à cette spécialisation ? Quels en sont les pionniers ? Les appuis ou relais extérieurs ? Quelles sont les perspectives d'évolution d'un semblable SPL ? Les liens avec les collectivités locales ? Les enseignements à tirer ?

La vallée du Sénégal a constitué un espace de projet très couru et parcouru depuis un demi siècle. L'aménagement du fleuve réalisé dans les années 1980 n'a pas concouru au développement régional escompté : l'agriculture irriguée, plus fragile que prévu, n'a pas suscité la création d'un tissu dense d'entreprises agro-industrielles, dont le contrôle aurait pu revenir à la métropole, Saint Louis. En attendant le développement régional, quels pourraient y être les composants d'un développement local ? De nombreux micro-projets d'appui au développement local, dans le Gandiolais et ailleurs (appui à la production de confitures, jus, etc. par les femmes) ne semblent pouvoir suffire, au-delà de leur intérêt ponctuel, à amorcer une émergence productive. L'organisation des producteurs progresse par filières (riz, tomate, oignon, patate). Mais elle peine à s'articuler avec les enjeux de l'aménagement et de la promotion économique locale (Magrin 2005). Une double coordination entre les acteurs institutionnels (élus locaux) et ceux du secteur privé agricole (organisations de producteurs, commerçants) d'une part, les niveaux locaux, régionaux (comment secouer l'atonie des milieux d'affaires saint-louisiens ?) et nationaux d'autre part, mériterait sans doute d'être recherchée.

S'il existe un lieu commun pour mettre d'accord les différents intervenants dans le processus de mise en œuvre des projets et programmes pour le développement local, c'est bien au niveau de la démarche méthodologique qu'il faut aller le chercher. Sous ce rapport, les approches participatives.

Conclusion

Le développement local au Sénégal a peu à voir avec les définitions académiques. Selon elles, il n'y existerait pas. Ou peu s'en faut. Cela ne l'empêche pas d'être un des *credo* les mieux partagés du monde du développement contemporain. On peut d'ailleurs s'interroger sur les enjeux qui conduisent à le galvauder de la sorte. Victime de son succès, il ne serait plus une catégorie d'analyse opératoire. S'il désigne juste une synergie entre acteurs locaux (publics, privés et société civile), qu'est-ce qui le distingue encore de la gouvernance territoriale ou locale, de la gestion décentralisée et participative ? Cette confusion sémantique serait-elle délibérée, destinée à entériner qu'on a cessé de croire au développement, qu'il soit local ou non ?

Au Sénégal, deux pistes principales pourraient contribuer à réconcilier le mot (développement local) et la chose (les réalités ainsi désignées). Rendre le développement local plus local, c'est-à-dire plus endogène et moins dépendant de financements extérieurs qui aboutissent au cloisonnement des logiques d'acteurs, autoriserait mieux l'expression des spécificités locales. Par ailleurs, placer les enjeux économiques au centre des processus d'appui au développement local (synergie d'acteurs publics locaux, privés et de la société civile) permettrait de ne pas laisser de côté l'impératif de développement.

Ainsi, le développement local mérite cependant probablement de rester ou de devenir un champ de recherche en Afrique. Deux pistes divergentes devront alors être explorées de concert : la recherche d'une réalité conforme au modèle des systèmes productifs localisés d'une part, aussi indemne possible des interventions d'appui exogène ; le contraire, d'autre part, c'est-à-dire non plus l'étude de la chose, mais celle de l'écart du mot à la chose, et des représentations qui en naissent : ce que l'on fait au nom du développement local, l'analyse des discours et pratiques associées et leurs effets sur le réel.

Bibliographie :

- Abdelmalki L., Courlet C., 1996. *Les nouvelles logiques de développement*, Paris, L'Harmattan.
- Azevedo B., 1997. *Le secteur informel dans une dynamique de développement local : famille, terre et industrie. Etude des petits producteurs de la vallée Dos Sinos*, thèse d'économie, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Benko G., 1995. « Les théories du développement local », *Problèmes économiques* n°2440 : 22-27.
- Bertome J., Mercoiret J., 1992. *Planification du développement local. Guide méthodologique. Suivi de 3 études de cas en Afrique de l'Ouest*, Paris, Min. de la Coop. et du Dév.
- Bin S., Dansero E., De Marchi M., 2005. « Le développement local du Nord au Sud du monde : entre rhétoriques participatives et parcours de ré-appropriation ».
- Coly S., 2002. Les expériences de développement local en Afrique francophone et de l'Ouest, DELnet, WP12, Ilo-CISV, Turin, <http://www.itcilo.it/delnet>.
- Cruise O'Brien D., Diop M.-C., Diouf M. (dir.), *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala : 29-47.
- D'Aquino P., 2002. « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'espace géographique*, janvier 2002 : 3-22.

- Diop M.-C., Diouf M., 2002. « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries », OCDE, 2002. *Leed : Local Economic and Employment Development*, Paris.
- Dubresson A., Fauré Y.A., 2005. *Décentralisation et développement local, un lien à repenser*, Tiers Monde n°181, tome XLXI, janvier-mars 2005.
- Lazarev G., Arab M., 2002. *Développement local et communautés rurales. Approches et instruments pour une dynamique de concertation*, Paris, Karthala.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2004. « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, vol. 31, n°24 : 95-112.
- Lévy J., Lussault M., 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- Le Meur P., 2001. « Décentralisation et développement local : espace public légitime et contrôle des ressources », Leclerc-Olive M., Rohegude A. (dir.). *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation*, Paris, Cah. du GEMDEV n°27, 270p.
- Longhi C., Spindler J., 2000. *Le développement local*, Paris, IGDJ.
- Mac Cormick D., 2003. « Faut-il favoriser les clusters industriels en Afrique ? », *Le courrier ACP-UE* n°196, janvier-février : 33-35.
- Magrin G., 2005. « Les décentralisations doivent-elles prendre en compte les relations villes - campagnes ? Quelques réflexions sur Saint Louis et la vallée du fleuve Sénégal », Coll J.L., Guibbert J.J. (dir.), L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Toulouse, PUM : 163-180.
- Mengin J., 1989. *Guide du développement local et du développement social*, Paris, L'Harmattan.
- Niang T., 2004. *Destin des collectivités locales. Kébémér et ses innovations pour une gouvernance légitime*, Dakar, éditions Interbuses, 135p.
- Pecqueur B., 1993. « Territoire, territorialité et développement », *Industries et territoires : les systèmes productifs localisés*, actes du colloque de Grenoble, octobre 1992, IREPT : 71-88.
- Pecqueur B. 1989, 2000. *Le développement local*, Paris, Syros / La découverte.
- Piveteau A., 2005. « Décentralisation et développement local au Sénégal : chronique d'un couple hypothétique », *Tiers monde*, vol. XLVI, n°181 : 71-93.
- Requier-Desjardins D., 2001. « Décentralisations et dynamiques locales de production dans les pays en développement ». Leclerc-Olive M., Rohegude A. (dir.). *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation*, Paris, Cah. du GEMDEV n°27, 270p.
- Roche D., 2003. « Le développement local en milieu rural : de quoi parle-t-on ? », *Cahiers de GIRARDEL n°1* : 73-90.
- Tourjansky-Cabart L., 1996. *Le développement économique local*, Paris, PUF, 128p.
- World Bank, 2003. *Local Economic Development*, Urban development unit, Washington.